



# Memoria Académica

compartimos lo que sabemos  
UNLP-FaHCE

---

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



## VII Jornadas de Sociología de la UNLP

**"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"**

**La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012**

**Título:** Transformaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de Políticas Sociales.

**Autor:** Viviana Verbauwede

**Dirección:** Facultad de Trabajo Social – Universidad Nacional de Entre Ríos – C. P. 3100 – Paraná – [verviviana@hotmail.com](mailto:verviviana@hotmail.com)

**Palabras clave:** Organizaciones de la Sociedad Civil, Políticas Sociales, implementación

### **Introducción:**

La ponencia gira en torno a un trabajo de investigación en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA.

Se parte de la noción que en la implementación de la política social, desde las organizaciones se generan estrategias que alteran su estructura interna. Estas estrategias son posibilitadas por las trayectorias con que cada organización cuenta, las capacidades de agencia de los integrantes de la misma y las condiciones de posibilidad presentes en la relación Estado/OSC. Para llevar a cabo los objetivos de la investigación se realiza un trabajo de campo teniendo en cuenta las trayectorias comunitarias de tres Organizaciones de la Sociedad Civil, de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, que implementan políticas sociales destinadas a niños y adolescentes.

Se realizó análisis de datos primarios y secundarios desde la perspectiva teórica-metodológica de la doble hermenéutica, teniendo como contexto teórico referencial la teórica de la Estructuración de Anthony Giddens.

El análisis comparativo de casos permite concluir que los resultados de una política social se pueden distinguir no solamente en el servicio comunitario que las organizaciones brindan a una determinada población, sino también en la gestión del cambio organizacional y de la innovación que esta implementación implica; en las transformaciones estructurales que las acciones de los agentes posibilitan.

Por consiguiente la implementación de la política social no se reduce a los objetivos directos hacia la población, sino que al involucrar organizaciones, posibilitan en las mismas, *muchas veces como consecuencias no deseadas de la acción*, importantes transformaciones.

## Estrategias de implementación<sup>1</sup> de la política social

*...el registro reflexivo de la actividad  
es un rasgo permanente de una acción cotidiana,  
que toma en cuenta la conducta del individuo,  
pero también la de otros.  
(Giddens 2006:43)*

En esta sección se trabaja entorno a las estrategias creadas por las OSC en la implementación de la política social.

Se parte de afirmar que el conjunto de prácticas sociales llevadas a cabo por los actores integrantes de las OSC son generadas en una interrelación entre historia de la organización, y las pautas del Programa, creando formas de relación entre Estado y OSC.

Esta interrelación de estructuras y acciones condicionantes son posibilitadoras y resultado de estrategias desplegadas por los actores intervinientes, poniendo en juego su capacidad de agencia.

Estas estrategias de acción, condicionadas por reglas y recursos posibilitarán la generación de nuevas reglas y recursos que perduran en el tiempo, creando instituciones.

Es en el estudio reiterativo de la práctica, desplegada por los actores, que se conforman en estrategias, donde podemos distinguir un claro proceso de estructuración, donde las prácticas regulares entre agentes generan estructuras y estas a su vez son posibilitadoras u obturadoras de nuevas prácticas.

El eje de este estudio lo conforman las estrategias de acción y no las prácticas sociales, porque se parte de la noción que en las prácticas sociales recursivas que los agentes integrantes de las organizaciones llevan a cabo en la producción y reproducción de sistemas sociales, se desarrollan acciones intencionales. Entre los actores intervinientes existen determinados propósitos y como actores legos tienen la capacidad de dar cuenta de las razones por las que llevan adelante las acciones.

Giddens (1995:313) va a plantear que:

“En el análisis de la una conducta estratégica, el foco se pone sobre las modalidades con que unos actores utilizan propiedades estructurales en la constitución de unas

---

<sup>1</sup> El tema de la implementación de las Políticas Públicas, es ampliamente estudiado en el campo de la Administración Pública, de la Ciencia Política y de la Sociología en menor medida, la tradición marca un recorrido desde los estudios pioneros de Aaron Wildavsky (1979), un tiempo mas tarde los estudios de Rein (1983) y de Linder y Peters (1987), Bardach (1977), Como así también al interior de los estudios denominados top-down se encuentran producciones de autores reconocidos, entre ellos Lipsky (1971y ss) Berman (1974 y ss) Mc Laughlin (1976) Elmore (1978) como así también el enfoque bottom-up. Estas perspectivas teóricas y sus amplios estudios empíricos no son abordados directamente en esta presentación dado que el enfoque sociológico con el que se realiza la misma es el de la Teoría de la Estructuración.

relaciones sociales (...) El análisis de una conducta estratégica supone otorgar primacía a una conciencia discursiva y práctica, y a estrategias de control en el interior de límites contextuales definidos”.

Por ello es que para comprender el concepto de estrategia se requiriere tener presente: la capacidad del agente de dar cuenta de las razones de su acción, el carácter reflexivo que posee la agencia, que posibilita otorgar un significado de la acción, como conciencia discursiva; esto se vincula al desarrollo de una conciencia práctica como un saber hacer, reflexivo, motivado por condiciones generales (dado que no reconoce motivación directa) que guía a esa acción social y haciendo uso del poder de la agencia, en las relaciones sociales llevadas a cabo con otros actores en un tiempo y espacio determinado.

Las prácticas sociales, a las que se hace alusión, se distinguen tomando varias fuentes de información como lo son documentos institucionales, acuerdos, registros de campo, registros de reuniones, actas y entre estas fuentes se encuentran los relatos narrados por los actores integrantes de las organizaciones propiciándose de esta forma una triangulación de fuentes de información.

En análisis de las estrategias se construye a través de cuatro ejes; a saber: 1) La construcción de nuevas formas organizativas para la toma de decisiones, 2) Nuevas formas de organización administrativas contables y legales, 3) Profesionalización de la acción social y 4) En la generación de reglas y recursos.

En cada sección se distingue particularmente el proceso que cada organización va configurando a través de las prácticas sociales desplegadas por sus integrantes. Por las limitaciones de esta presentación solo se expondrá aquí el primer eje, que se centra en analizar la construcción de nuevas formas de participación teniendo en cuenta que la implementación del programa implicó en cada organización la creación de estrategias para resolver la toma de decisiones que se requerían.

### **La construcción de nuevas formas organizativas para la toma de decisiones**

La implementación del Programa implica la necesidad de que desde las organizaciones se tomen decisiones. Lo interesante aquí es el proceso que cada organización se dio en la construcción de nuevas formas organizativas para la toma de decisiones.

Estos procesos particulares que se dieron en cada una de las organizaciones se encuentran condicionados por las trayectorias de las mismas y los requisitos del programa, pero a su vez posibilitados por las condiciones de la agencia presentes en cada una las organizaciones estudiadas.

Así es como se puede distinguir la configuración de nuevas modalidades y nuevos espacios de participación, tanto al interior de las organizaciones como en la relación de estas con el medio social/organizacional en el que se encuentran.

Las tres organizaciones seleccionadas como caso de estudio realizan una acción social interinstitucional y en algunos casos conformando formal o informalmente redes.

En esta instancia nos detendremos en las estrategias desplegadas desde cada una de las organizaciones estudiadas en la construcción de nuevas formas organizativas en la toma de decisiones.

Cabe destacar en este sentido que si bien cada organización fue capaz de generar diversos espacios de participación, el programa requería los mismos. A través de los instrumentos de monitoreo y los informes de autoevaluación que se les solicitaba a las organizaciones, se explicitaba claramente la generación de espacios e instancias de participación tanto de los integrantes de las organizaciones a cargo de las actividades como así también de las familias destinatarias del proyecto.

Así también se requería formalizar, mediante convenios, el trabajo interinstitucional que las organizaciones comunitarias ya venían realizando en sus espacios comunitarios.

Es decir, en la generación de nuevos espacios organizativos para la toma de decisiones y diferentes formas de participación, se entrelazan tanto los requerimientos del programa como las estrategias distintivas creadas desde cada organización.

#### Nuevas formas de organización participativa al interior de las organizaciones

Las organizaciones analizadas como caso de estudio, ya contaban con una trayectoria organizativa antes de la implementación del programa, además éste era un requisito indispensable para que la misma sea declarada viable por el organismo gubernamental desde el cual se realizó la convocatoria.

Pero el requisito del Ministerio tenía que ver con una exigencia formal, de Inscripción en la Dirección de Personería Jurídica de la Provincia, no se realizaban especificaciones de su forma de organización interna. Así es que estas tres organizaciones, despliegan diferentes dinámicas organizativas, vinculadas a las trayectorias sociales de cada una de ellas<sup>2</sup>.

En dos de los casos abordados: el Club y el Centro de Día, se pueden distinguir importantes transformaciones en las formas de organización y la creación de instancias de participación inéditas en la organización. En la tercer organización, la Escuela, se puede observar una reproducción de la forma tradicional de organización, es decir la implementación del

<sup>2</sup> En esta presentación no se enuncia el nombre de cada una de las organizaciones estudiadas con la finalidad de resguardar su identidad.

programa no provoca una ruptura en las formas de participación y toma de decisiones que la organización ya desarrollaba.

El supuesto presente aquí es que estas nuevas y viejas formas de participación y toma de decisión por parte de los actores integrantes de las OSC se constituyeron en estrategias de implementación de la política social, un saber práctico, que se pone en juego a través de las capacidades de la agencia y que es posibilitado por la capacidad recursiva de la estructura en su carácter dual.

El Centro de Día, mantenían una forma de organización vinculada a su práctica pastoral a través de la conformación de las llamadas: Comunidades de Base, era en estas comunidades conformadas por las religiosas y gente del barrio, el espacio donde se trataban diversas temáticas que preocupaban a sus integrantes, allí y con la intervención de diferentes actores se tomaban las decisiones sobre las acciones a llevar a cabo en su comunidad, acciones que como se ha mencionado con anterioridad, en alguna manera, excedían las prácticas religiosas y se vinculaban con un trabajo de promoción social.

Frente a la posibilidad de presentación de un proyecto ante el Programa para la Atención de Niños y Adolescentes en Riesgo Social (ProAme II), toman intervención diversos actores<sup>3</sup> y se crearon diversas instancias de participación: dos grupos focales y un sondeo institucional.

El primer grupo focal estaba integrado por las cocineras del Comedor Comunitario y algunos de los integrantes de las Comunidades de Base de la Capilla, este grupo focal estuvo dirigido por cuatro profesionales que serían luego las que escribirían el proyecto.

El segundo grupo focal estuvo conformado por representantes de diversas instituciones públicas y privadas de la comunidad barrial, este grupo focal también se encontró coordinado por las profesionales que elaborarían el proyecto por parte de la organización.

Y se realizó además un sondeo de opinión por las diferentes instituciones de la zona.

En las tres instancias de participación creadas, se trabajó bajo la modalidad de lluvia de ideas construyendo un árbol de problemas sobre cuales serían las problemáticas que se distinguen preocupantes en el barrio y cuales serían las posibles posibilidades de intervención.

Estos espacios posibilitaron recoger información relevante para la elaboración del proyecto a presentar ante el ProAme, allí nació la necesidad de crear el Centro de Día.

---

<sup>3</sup> Los actores que participaron en la elaboración del diagnóstico barrial solicitado por el Programa fueron: un equipo de profesionales que hacía unos meses colaboraba con las actividades del Centro de Día y que fue el encargado de realizar el diagnóstico y escribir el proyecto, las religiosas perteneciente a la Filial, una Ingeniera Agrónoma que era la coordinadora de los grupos de Jóvenes Franciscanos, los integrantes de las comunidades de Base de la Capilla, representantes de diversas instituciones públicas y privadas de la zona de influencia de la Capilla.

El diagnóstico barrial era un requerimiento del Programa, lo particular de esta organización es la modalidad creada por la misma para lograrlo.

Otra de las estrategias de implementación que se pueden analizar como nuevas formas de organización para la toma de decisiones, que implica la participación de otros actores, fue la Coordinación del Centro de Día.

El Centro de Día requiere para su organización interna de una coordinación, financiando el Programa a una persona, los actores intervinientes resuelven que no se va a tratar de una persona sino que ellos instituyen un equipo que lo van a llamar de *Conducción*, que estaba conformado por una Trabajadora Social –formalmente- Coordinadora del Centro de Día, una de las religiosas y un representante de los Coordinadores de los talleres.

Aquí se resuelve una aparente tensión entre las estructuras de significación, dominación y legitimación del programa: el requerimiento de una Coordinadora del proyecto; y las estructuras de significación, dominación y legitimación presentes en la organización: no depositando el poder de decisión en una sola persona sino conformando el equipo de Conducción.

A su vez en este Centro de Día se crea un espacio grupal denominado, *Reuniones de Personal*, integrado por todos los responsables de los talleres, el personal de apoyo a las actividades, la coordinadora del Centro de Día, las hermanas y personas integrantes de las comunidades de base, donde se discute cada 15 días las actividades que se llevarán a cabo, cuales serán los objetivos de las mismas, que se pretende lograr, etc.

Por lo tanto se crean dos nuevos espacios formales de participación: las *Reuniones de Personal* y el *Equipo de Conducción*, con funciones diferenciadas. En las Reuniones de Personal, el Equipo de Conducción informa novedades, propone temas que son discutidos en forma conjunta, e informa al afuera de la organización las decisiones tomadas en la reunión.

El Equipo de Conducción es quien establece las relaciones formales con el afuera del Centro de Día: la religiosa con su Congregación, la Coordinadora del Centro de Día con la Supervisora del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la representante de los Coordinadores de Talleres, denominados talleristas, con las otras organizaciones comunitarias de la zona.

Estos espacios se mantuvieron durante la implementación del Programa, y luego que se terminó con el financiamiento y por consiguiente con el vínculo con el ProAme, estos espacios continuaron logrando instituirse en la organización.

Cuando se termina con el financiamiento del ProAme y se crea la Escuela de Recuperación de e Integración de Saberes, en las instalaciones del Centro de Día y de la Capilla, se suma al



Equipo de Conducción la Directora de la Escuela, que era una maestra que ya venía trabajando en uno de los talleres del Centro de Día.

Además se crean otras instancias de participación y reflexión como ser las Jornadas de Capacitación de Recursos Humanos Adultos. En estos espacios mensuales, se abordaban diferentes temáticas que surgían como inquietudes de los talleristas, estas temáticas eran trabajadas con personas invitadas a este fin o por los mismos integrantes del Centro de Día a través de técnicas de participación popular, las temáticas trabajadas giraban en torno a las etapas de desarrollo de los niños, el trabajo en contexto de pobreza, la mirada interdisciplinaria en la construcción/resolución de los problemas.

Estos espacios tenían que ver con una mirada profesional que se incorporaba al Centro de Día y a la Comunidad de las hermanas franciscanas pero también la modalidad de participación que en ellos se instala tiene que ver con la concepción de educación popular sostenida por las hermanas y las Comunidades de Base.

Es decir en la generación de estos nuevos espacios se entrelazan diferentes prácticas sociales propias de determinadas trayectorias, prácticas vinculadas a la educación popular donde el saber se comparte por igual entre los diferentes actores, y prácticas ligadas a un saber científico/técnico desde el cual se pretende realizar una mira más técnica/profesional frente a la intervención con niños/adolescentes.

Las estrategias de acción que dieron lugar a estas nuevas formas de organización en la toma de decisiones, estos nuevos espacios de participación son claramente un producto de los saberes prácticos, de la conciencia discursiva y de la dialéctica del control que se da en la reproducción de las relaciones sociales. Estos espacios serán los que en el 2009, mucho tiempo después de finalizado el ProAme, posibilitaran la creación de la red barrial CREER (Construyendo Red de Espacios de Esperanza y Responsabilidad).

Por su parte El Club, desde sus orígenes como grupo de mujeres, se reunían para la toma de decisiones en forma conjunta. De este grupo de mujeres que serán las fundadoras del Club, surge la *Comisión Directiva* del mismo. Este está conformado por las abuelas fundadoras del Club y las integrantes del Movimiento de Mujeres.

El Club se crea formalmente, es decir obtiene Personería Jurídica, en el mismo proceso histórico en que la organización comienza a implementar el ProAme.

Pero para la toma de decisiones que implicaba la implementación del Programa, la organización crea una figura inédita, es la denominada por ellos: *Asamblea de Asociados*. En dicha asamblea participan con vos y voto las personas que están directamente involucradas en



la implementación del Programa a saber coordinadores de taller, cocineras del comedor comunitario, Coordinador General, Secretaria Administrativa (luego será la co-coordinación administrativa); y la Comisión Directiva e integrantes del Club.

En el momento de implementación del ProAme, la Coordinación General, estaba a cargo del hijo de una de las fundadoras del Club y la Co-coordinación administrativa contable a cargo de la hija de una de las fundadoras del Club, en línea jerárquica las demás actividades se organizaban a través de diferentes áreas de las que dependían los Coordinadores de Taller.

Esta Asamblea de Asociados durante la implementación del programa cambió y se dieron otras formas de organización en la toma de decisiones, que consistieron en reuniones mensuales entre los Coordinadores de Áreas y la Coordinación General y Co-coordinación. Luego los dos últimos (Coordinador y Co-coordinador) se reunían con la Comisión Directiva del Club para la toma definitiva de decisiones, esta forma de organización en la toma de decisiones aun continúa vigente.

Si se compara el espacio donde se produce la toma de decisiones entre una y otra organización se observan diferencias y similitudes: la creación de espacios más amplios y otros mas restringido en la toma de decisiones. En el Centro de Día, el espacio mas amplio de toma de decisiones es la *Reunión de Personal*, luego los coordinadores transmiten, informan y cumplimentan lo que allí se decide; en el Club, el espacio de toma de decisión mas amplio esta conformado por la *Asamblea de Asociados* de igual forma el Coordinador General y la Comisión directiva, informan y cumplimentan lo que allí se decide. Es decir ambas organizaciones crean espacios de participación inéditos, uno mas amplio (*Reunión de Personal – Asamblea de Asociados*) y uno mas reducido (*Equipo de Conducción – Coordinadores y Comisión Directiva*) pero el espacio en el que se toman las decisiones es el que cambia, en el Centro de Día se encuentra reservado para el espacio mas amplio y en Club para el espacio mas reducido de participantes.

La actual Coordinadora del Comedor Comunitario del Club, que fue la Co-coordinadora durante la implementación del Programa, así lo expresa:

*...la organización creció y gracias a dios se mantiene y ahora en este momento tiene otras formas de organización, de ejecución, tiene otro nivel digamos, se descentralizó todo, son mas personas las que toman decisiones, si bien, repito, la Comisión Directiva es la que pone la última firma, si las abuelas no firman, no se hace nada, se descentralizó todo porque ahora (después de la implementación del ProAme) las decisiones, sí las tomamos los Coordinadores.*

Según lo expresado en los relatos y lo planteado en los documentos de la organización la toma de decisiones pasa por la Comisión Directiva. Es decir, en el caso del Club, se crean espacios

de participación: Asamblea de Asociados, Coordinadores y Comisión Directiva, pero las decisiones las toma la Comisión Directiva del Club, durante un largo tiempo los coordinadores hijos de las socias fundadoras no se encontraban habilitados para la toma de decisiones de cierta relevancia.

Y según lo relatado en las entrevistas y lo registrado en las observaciones participantes en el Club emerge una figura de mucho poder, representado en la Coordinación General a cargo de uno de los hijos de una de las socias fundadoras del Club.

En el caso de la Escuela, en la implementación del Programa, surgió tempranamente una radical perspectiva de cómo llevar a cabo el Programa y esta modalidad consensuada entre los diversos actores intervinientes marcó considerablemente la forma en que el mismo se implementó

Los referentes del Club de Leones y el director de la Escuela, consideraron que el Programa, tenía que adaptarse a la estructura de la Escuela, a las necesidades de esta organización y a la dinámica que la misma ya tenía. Una de las representantes legales de la Escuela ponía de manifiesto esta situación como una posible dificultad a la hora de implementar el Programa:

*Otro de los inconvenientes que también después tuvo peso en lo institucional fue como que el ProAme debía por sus objetivos del proyecto, penetrar en la escuela, es decir la escuela obtuvo muchísimas cosas del ProAme, pero creo que la relación humana no fue tan así, porque la jerarquía lógica de la escuela frente al ProAme, como institución, con su gente que trabajaba, creo que eso trajo algún tipo de inconvenientes lógicos.*

La totalidad de los entrevistados, que estuvieron vinculados al proyecto de la Escuela, rescatan como positivo el aporte económico que se recibió desde el ProAme, con el que pudieron llevar adelante talleres, reformas edilicias y demás, pero a diferencia de las otras dos organizaciones, los entrevistados no visualizan cambios en la dinámica organizativa, ni en los procesos de toma de decisiones. Por lo cual ellos distinguen un aporte monetario, que si bien fue significativo, la relación con el ProAme se remite casi exclusivamente a la posibilidad del financiamiento.

Uno de los representantes legales, plantea que las decisiones sobre la ejecución del programa las tomaba el Director de la Escuela en forma conjunta con la Coordinadora del ProAme en la Escuela.

Un integrante del equipo técnico de la Escuela, expresa que las decisiones eran tomadas por el Director de la Escuela con el asesoramiento del equipo técnico.

En los relatos de los entrevistados, se distinguen ciertas resistencias a las modalidades que requería el Programa, no frente a los requisitos formales, contables y administrativos en los que estaban en total acuerdo sino que el conflicto se presentaba en las modalidades de implementación que supuestamente desde el Programa se proponía a la Escuela.

Si se analiza las diferentes instancias de participación que han tenido los agentes que conforman la organización se puede distinguir como significativo que: el proyecto elaborado por el Equipo Técnico de la Escuela y el Director no es aprobado por el ProAme. Por lo que una persona ajena a la organización elabora un proyecto a pedido de los representantes legales de la escuela y este proyecto es el que se presenta a los referentes del MDSN, la persona que elabora el proyecto será luego la Coordinadora del ProAme en la organización.

Es decir, en una primera instancia el personal de la escuela se ve involucrado en la implementación del proyecto que ellos no habían armado, por el contrario habían realizado otro proyecto, que no fue aprobado. Este se constituye en uno de los elementos que primeramente afectan a la participación de los agentes, de igual forma aclara un integrante del equipo técnico, ellos se dieron la posibilidad (dentro de determinados márgenes) de rediseñar el proyecto una vez aprobado.

El elaborar un proyecto y luego verse en la obligación de ejecutar otro, confeccionado por una persona ajena a la organización, se supone tiene que haber sido una instancia de mucha tensión; si bien cabe aclarar que ninguno de los entrevistados lo menciona como un problema. El proceso de toma de decisiones que implica la implementación del proyecto en sí, no fueron tratadas como un tema problemático para la organización, se plantea como algo ya dado que el Director por ser el máximo representante de la Escuela es quien debe tomar las decisiones que implican la implementación.

Es decir la Escuela ya contaba con una estructura jerárquica, y lo que los actores con poder de decisión resuelven es que se replique esta estructura pre-existente, incluso la mayoría de los docentes que serán contratados para realizar las actividades planificadas ya se encontraban vinculados a la Escuela.

El grado de participación de los representantes legales con el proyecto presentado se puede distinguir en una frase emitida por una referente:

*...nosotros ayudamos nada más, pero no queremos meternos, nosotros tenemos prohibido meternos en las instituciones con las cuales colaboramos, sino esto sería un desastre...*

La Coordinadora del ProAme en la organización se refería de esta forma sobre los representantes legales de la Escuela, que correspondía al Párroco de la Iglesia:

*...los representantes legales que nos tocaron dentro de la iglesia, miran mas que nada el tema parroquial dentro de la Escuela, o sea todo lo que fuera evangelización, lo demás no intervenían, ni tampoco les interesaba, yo no encontré un solo sacerdote que me venga a preguntar que hacen ustedes dentro de la escuela...*

Esta participación pero a su vez con cierta distancia por parte de los representantes legales (que apoyaba las actividades), el Párroco de la Iglesia (que concurría a evangelizar a los niños/adolescentes), el Director de la Escuela (que tomaba las decisiones sobre el proyecto), los Coordinadores de talleres (que ya eran docentes de la escuela), la Coordinadora del ProAme en la Organización (que acordaba en que el Director tomara las decisiones); da cuenta que había muchos actores involucrados en el proyecto, pero también que sobre este proyecto había un cierto *extrañamiento* de cada uno de ellos. Mas allá de quien fuera la persona que había elaborado el proyecto, el mismo se llevó a cabo y se distingue un convencimiento entre los actores intervinientes que el proyecto era positivo para los niños y adolescentes de la Escuela, pero la relación que se establece con el ProAme, es la de cualquier proyecto que se puede implementar desde la Escuela y no implicó un posicionamiento diferente de los actores involucrados.

En la implementación del ProAme por esta organización, se distinguen involucradas organizaciones de larga trayectoria, pero no se distinguen relaciones personales fuertes que pusieran en juego otras instancias organizacionales mas allá del cumplimiento de las actividades pautadas.

A diferencia de las otras dos organizaciones estudiadas, para cada uno de los actores involucrados, en el proyecto de la Escuela, no estaba en juego su participación ni su decisión. En cierta manera todos los actores tenían posibilidades materiales de decisión, pero de alguna forma u otra rehúsan de la misma, dejando en manos del Director de la Escuela, la mayor responsabilidad.

Al decir de los entrevistados la estructura escolar no permite que el Programa impacte considerablemente en la misma, por este motivo la dinámica de relaciones se mantiene casi inmóvil en la implementación del Programa. Entran en escena viejos y nuevos actores, pero se reproducen viejas prácticas.

La coordinadora del Proyecto en la Escuela, realizando un análisis comparativo en relación a las transformaciones que se distinguen en las diferentes organizaciones que implementaron el programa, expresa :

*...porque hubo organizaciones que el ProAme les sirvió para organizarse, en cambio en la escuela no, en la escuela fue una ayuda directa a los chicos para brindarles oportunidades...*

Realizando una evaluación comparativa entre las formas de participación en la toma de decisiones en las diferentes organizaciones la Supervisora del ProAme decía:

*Me parece que en el Centro de Día se daba la toma de decisiones en forma más democrática, y me parecía a mí que la Hermana dejaba hacer, yo no participaba de la toma directa de decisiones de que se iba a hacer, yo iba a la supervisión, pero siempre me hizo sentir que se manejaba de manera más democrática, que se conocían muchísimo, porque ya estaba aceitado. En la Escuela, la decisión pasaba por el Director de la Escuela, que si bien había un consenso y un ambiente armónico entre los docentes, la decisión pasaba por el Director de la Escuela, mucho más que por quién estaba por parte del ProAme como responsable en la Escuela, pero llegaron a un acuerdo, las cosas se hacían, las cosas estaban y en realidad el que más conocía la Escuela era el Director. Y en el Club tenían un manejo mucho más autoritario, quién coordinaba el proyecto definía que se hacía, cuando y cómo, y los demás acataban; pero debido al perfil del proyecto a ellos les funcionaba, y cuando ese Director autoritario no estaba, necesitaban esa voz y se acostumbraron a esa lógica, y si bien hubo todo un trabajo para que los demás participaran, y se hacía que participaran y tomaran decisiones en conjunto, siempre la palabra final pasaba por la Coordinación del proyecto, pero bueno a ellos le funcionó...*

El concepto de poder que se explicita en la Teoría de la Estructuración se puede distinguir tanto en las capacidades de la agencia, como praxis transformadora, como en las condiciones (reglas) de la acción.

En las tres organizaciones estudiadas se puede distinguir el poder como condicionante a través de las trayectorias organizacionales e individuales de los agentes que las conforman, como así también en el marco de significado, de saber mutuo, presente en las prácticas sociales que se implementan. Pero en el ejercicio de esa implementación del programa, en la producción y reproducción de las prácticas sociales se puede distinguir cuando prima más la capacidad transformativa de la acción o la capacidad reproductiva.

Los actores que conforman el Centro de Día para la toma de decisiones crean nuevas formas organizativas de participación con nuevos y viejos actores, el Club tiende a reproducir viejas formas de tomas de decisiones pero simultáneamente crea nuevos espacios e ingresan a tener mayor poder de acción/decisión otros actores, en la Escuela se continúa desplegando una práctica social que a los actores involucrados les es funcional. Las tres organizaciones cumplen con los objetivos del programa, sin embargo se dan procesos muy distintos en cada uno de ellas que nos permiten analizar el punto de partida que cada una tenía previo a la implementación del programa y las transformaciones que en cada una se fueron generando.

Analizando otros aspectos de los espacios y modos de participación al interior de las organizaciones abordadas, se puede distinguir en el caso del Club y del Centro de Día, en los

actores integrantes de las mismas, una fuerte identificación con los objetivos de la organización, y una ligazón entre lo público y lo privado.

Es decir, el Club se crea a partir de la necesidad sentida de un grupo de mujeres del barrio X, una de las socias fundadoras pone a disposición el jardín de su casa para que allí se construya el Comedor Comunitario, pero sigue viviendo allí, y como ella misma lo expresa: *...para todo tiene que estar la abuela R., todos vienen a golpearme la puerta de mi casa....*

En el caso del Centro de Día, las religiosas involucradas en el mismo viven en el barrio, geográficamente en frente de lo que fue primeramente la Capilla, actual Centro de Día y Escuela de Recuperación e Integración de Saberes y se encuentran directamente involucradas en una infinidad de problemáticas que preocupa a la población.

La Escuela, esta conformada por los empleados de la misma, que provienen de diferentes lugares de la ciudad de Paraná y trabajan allí, desde el Director hasta los maestros, y las personas involucradas como representantes legales, cumplen con una tarea asignada y asumida de padrinazgo, es decir para unos es su lugar de trabajo, para otros un espacio de compromiso social asumido frente a “los necesitados”, pero mas allá de la persona del Director, no se percibe un involucramiento por fuera de lo establecido formalmente.

Con esto lo que se pretende plantear no es que uno tiene que ser un *miembro cabal* para poder participar, intervenir, operar en una determinada población, no es que este agente tiene que ser uno más de la comunidad. Pero sí se reconoce que hay un *saber mutuo* que es compartido como historia social e individual y que ese saber mutuo involucra personalmente a estos actores comunitarios con el otro que en realidad no es otro sino uno mismo.

No quiere decir esto que no puede haber intervención con otro considerado diferente, pero si se requiere explicitar por honestidad frente al conocimiento, que el ser uno mas de la comunidad ubica a este agente en un lugar privilegiado para generar el cambio en la dinámica de participación, pero a su vez en un lugar complejo de necesaria ruptura con lo anterior, con lo conocido, con lo naturalizado.

En este caso los actores involucrados no participan como agentes externos para estudiar, mirar, conocer la organización, sino que son integrantes de la misma y en el ejercicio de su conciencia práctica, en el marco institucional se da lugar a la construcción de las estrategias de implementación de la política social, y se trasforma de esta forma las estructuras.

En la participación de diferentes espacios, con diferentes posibilidades de decisión, se distingue a los agentes que conforman tanto el Club como el Centro de Día *comprometidos*, no solo en la tarea de asistencia, promoción y prevención de la temática de niñez, sino

implicados en la dinámica de la organización, en los objetivos de la misma, en las definiciones estratégicas que estas llevan adelante.

La supervisora del ProAme, percibe una diferencia en referencia a la relación que se establece entre las organizaciones y el ProAme y a su vez en estas en su interior y en la implementación del proyecto; y en su relato lo expresa de la siguiente forma:

*La relación con la supervisión del proyecto iba ahí directamente a la Escuela, los referentes legales estaba para firmar a fin de mes la rendición, y ellos de vez en cuando iban, pero es su lógica, con todos los proyectos que ellos hacen tienen esa lógica, ellos se hacen cargo del proyecto como institución y se retiran, eso hicieron con la Escuela y la Escuela que hace muchos años viene trabajando, lo manejó bastante bien. El Centro de Día al contrario, las Hermanas que eran responsables del Centro de Día estaban ahí, si bien la lógica y todo el proyecto pasó por el equipo técnico, la Hermana no desconocía el proyecto porque vivía prácticamente ahí; lo mismo paso con el Club, las abuelas que firmaron el proyecto, eran parte de ese proyecto y quién llevo adelante el proyecto eran los hijos o nietos de las abuelas, es decir que también había una relación muy directa.*

#### Nuevas formas de organización en la toma de decisiones con otras organizaciones comunitarias

Desde la creación de la Filial, que da nacimiento al Centro de Día, se puede observar como las religiosas realizan su labor misional en propiciar la creación de instituciones que no existían en el barrio, participan como gestoras en la creación de la Escuela del barrio, del Centro de Salud, del Jardín Maternal, de la Cooperativa de Pan, etc.

La diferencia que se puede observar entre esa etapa y la actual es que las Comunidades de Base integradas por diversos habitantes de la comunidad barrial propiciaban y apoyaban la conformación de instituciones, en esta nueva etapa esas instituciones ya están fundadas y se realiza un trabajo interinstitucional abordando en forma conjunta diversas temáticas.

Lo que surge como un salto cualitativo es la conformación de la red X, porque a ese trabajo interinstitucional en cierta forma aislado, se le intenta dar otro orden, donde los actores institucionales establecen problemáticas comunes propiciando modalidades comunes de resolución.

En el caso del Club la organización ha crecido tanto en servicios que presta a la comunidad como en el grupo de profesionales que trabajan en la misma, por ello desde el Centro de Salud de su barrio se derivan pacientes al Club, porque este último cuenta con profesionales que en el Centro de Salud no tienen, como ser nutricionista y psicopedagoga.



Por otro lado también desde el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (COPNAF) también le derivan situaciones problemáticas al Club porque esta institución estatal carece del servicio profesional que se brinda en el Club.

También ha crecido considerablemente el reconocimiento social con el que esta organización cuenta, por este motivo, participa entre otras actividades, de la mesa provincial de lucha contra el trabajo infantil.

En el caso de la Escuela, se distingue como los actores de las distintas organizaciones intervinientes (los referentes legales, la Iglesia, la Escuela) se relacionan entre sí durante la implementación del Programa.

De igual forma esta relación es casi formal, la supervisora del ProAme así lo expresaba:

*...en el caso de la Escuela, una vez que los referentes legales firmaron el convenio prácticamente se desentendieron del manejo del proyecto, lo llevó adelante muy bien la Escuela, que ya lo venía haciendo y que incorporó otros talleres con este proyecto.*

En la Escuela no se encuentra presente en el relato de los entrevistados la relación con otras organizaciones comunitarias. Sí se distingue una relación vinculada al financiamiento con la Dirección de Educación Especial dependiente del Consejo General de Educación; con la fundación X de quien recibieron financiamiento para un proyecto de elaboración y comercialización de dulces.

En este sentido se puede analizar como la implementación del programa fortaleció a las dos primeras organizaciones comunitarias en el desarrollo de nuevos lazos o en la profundización de los ya existentes.

El Centro de Día ha sido un actor decisivo en la creación de la Red X y ha difundido las formas de organización aprendidas en la relación con otras organizaciones. Uno de los aportes centrales que ponían los integrantes del Centro de Día en la construcción de la Red, es que la Red no podía ser dirigida, coordinada por ninguna organización sino que realmente tenía que ser un entramado de organizaciones que en forma conjunta pongan en discusión su forma de organización y las problemáticas sobre las cuales iban a intervenir.

El Club se ha constituido en un actor muy relevante en la conformación de la Red de erradicación del trabajo infantil, es una de las pocas organizaciones que desarrolla proyectos y actividades en forma regular para propiciar mejores condiciones de vida y posibilidades con los niños y adolescentes que trabajan del cirujeo en la ciudad de Paraná.

Estos aprendizajes, en términos organizativos, de tomas de decisiones y de participación, que han transitado como organizaciones no se han quedado en la implementación del Programa,

sino que han ido mucho mas allá en el tiempo y en las relaciones sociales; y estas nuevas estructuras conformadas por las estrategias llevadas a cabo se han institucionalizado y han sido posibilitadoras de nuevas prácticas sociales.

### **A modo de conclusión**

En esta presentación se ha pretendido dar cuenta la creación de estrategias de implementación de la política social por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil que implementan Políticas Sociales.

En esta implementación se ponen en juego tanto las trayectoria de las organizaciones como las capacidades de la agencia de cada uno de los actores que las componen; esta conjunción entre trayectoria como estructura posibilitadora de la acción y la agencia como capacidad transformadora de las estructuras dan lugar a las estrategias de implementación del programa que institucionalizan nuevas formas de participación, con mayor grado de democratización del poder y de la toma de decisiones.

Desde cada organización se han desplegado estrategias, el Club, se caracteriza mas por incorporar adhesiones a sus causas y el Centro de Día en generar grupos que resuelvan con el acompañamiento de las religiosas pero también autónomamente las situaciones problemáticas del barrio.

Ambas organizaciones son coincidentes en recurrir al trabajo en red, a fin de lograr intervenir en problemáticas complejas que requieren un abordaje integral. Si bien estas organizaciones ya tenían incorporada esta modalidad de intervención antes de la implementación del programa, este les implicó una situación distinta.

En la implementación del Programa, se encontraron frente a la necesidad de tomar decisiones respecto a la política de niñez en sus barrios y esto les implicó discutir *puertas adentro* que se entiende por asistencia, promoción y prevención, que implica un niño sujeto de derecho y no objeto de políticas estatales, como se implementa la responsabilidad compartida entre Estado, familia y OSC en la temática de niñez.

Es así que se distingue un cambio estructural, porque estas organizaciones van transformando las estructuras de significación (en torno a la problemática de niñez), de legitimación (en la relación Estado/OSC) y de dominación (en la creación de nuevos espacios de participación internos y externos a las organizaciones)

En cierta forma los requisitos y modalidad de implementación propuestos desde el Programa moldearon las transformaciones que se fueron suscitando en las organizaciones, pero el *modo* cómo cada organización resolvió la implementación del programa, la forma en que cada una

pensó analizó y decidió en referencia a modos de participación, relación con las familias de los niños, con los niños destinatarios de la política, el lugar de uno y del otro, fue generado por los mismos actores de la organización. Y esta práctica social desarrollada se configura en una modalidad que identifica a cada organización con su trayectoria organizacional.

Es decir cada organización implementa el programa “estandarizado”, de diferente forma, y la forma de esta implementación es la intersección que se da como *regla*: la configuración de la historia de la organización y los requisitos que establece el programa, como *recursos*: las capacidades de la agencia desplegadas en la interacción de los integrantes de las organizaciones.

Esto nos permite analizar porqué el mismo programa, con los mismos requisitos, en una misma ciudad, con un mismo supervisor por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se implementa con significativas diferencias y lo que es mas relevante aún en dos de los casos estudiados posibilita el fortalecimiento de la organización, su crecimiento y consolidación, y en el otro reviste la característica de un programa mas en la historia de la organización.

Es decir en dos de los casos estudiados las transformaciones que se generaron en torno a la implementación del programa se constituyen en un aspecto relevante de la historia misma de la organización, implicó repensar sus formas de organización, la toma de decisiones, el lugar del niño y su familia, la relación que la organización establecía con ese otro destinatario de sus actividades; en otro de las organizaciones estudiadas, los objetivos de la organización, su forma de relación con los niños y su familia, la toma de decisiones no se sintieron afectados por la implementación del programa.

En dos de las organizaciones: el Club y el Centro de Día, una de base política y otra religiosa, mantenían prácticas instituidas pero también estaban sujetas a las emergencias comunitarias.

Es decir ambas organizaciones una mas cerrada y otra mas abierta,<sup>4</sup> tienen la capacidad de ser permeables a las necesidades comunitarias, y ha posibilitar la incorporación de nuevos actores, no como meros ejecutores sino como partícipes de las decisiones de la organización, como constructores de las múltiples formas en que las organizaciones citadas se van dando.

En el caso de la tercera organización, analizada como caso de estudio, la Escuela, su estructura organizacional, más institucionalizada, dado que responde a un sistema educativo

---

<sup>4</sup> En este sentido se define a la organización como abierta o cerrada teniendo en cuenta las modalidades de conducción, las tomas de decisiones, entre otros aspectos distintivos.

formal, y los actores involucrados se escudan en ello, presenta cierta restricción a la participación y toma de decisiones de nuevos actores.

En esta última la ejecución del programa era reducido a una serie de actividades que se incorporaron a la lógica de la Escuela y su estructura organizativa en relación a la toma de decisiones no se vio modificada.

En los otros casos la totalidad de la organización se vio transformada por la incorporación de nuevos actores, nuevas formas de participación. La implementación del programa en cierta forma atravesó la vida de la organización y la transformó. Pero esta transformación no fue producto de una *política de arriba hacia abajo*, como claramente estaba configurada, sino que la transformación devino en cómo los actores integrantes de la organización, munidos de su capacidad de agencia, logran dar nacimiento a una nueva organización, que contempla la trayectoria organizacional pero a su vez tienen la capacidad de generar cambios inclusivos de nuevas prácticas.

Estas nuevas prácticas quedan casi desdibujadas en la rutina en la que transitan los días de implementación del programa, pero claramente se pueden observar como las mismas son creadas paso a paso en un que hacer reflexivo de los actores involucrados.

Expresión de ello son los documentos de las organizaciones, donde dan cuenta al programa el proceso por el cual se llega a determinadas decisiones, cuales son los actores que intervienen, cómo la organización fundamenta sus decisiones y cómo los actores de la organización realizan una autoobservación de sus prácticas.

Se podría decir aquí que los espacios de participación creados y las modalidades implementadas por cada organización fueron consecuencias no buscadas de la acción. Es decir desde el Club, el Centro de Día, la Escuela no buscaban intencionalmente transformar las dinámicas organizativas de sus organizaciones; simplemente la intencionalidad directa era implementar el Programa, la diferencia que se da en cada una de ellas, tiene que ver con las trayectorias instituyentes que cada organización tiene internalizada.

Por consiguiente frente a la necesidad de implementar el programa en cada organización se ponen en movimiento sus trayectorias, sus actores munidos de su capacidad de agencia, y desarrollan prácticas sociales, que en el ejercicio de su conciencia práctica, darán lugar al nacimiento de estrategias que estructuran nuevas reglas.

Tanto el Centro de Día como el Club, guardan una relación similar en el sentido en que a partir de la implementación del Programa, de ambas organizaciones surgen nuevas formas de participación y toma de decisiones, que conviven con las viejas formas de participación. Es decir se suman nuevos actores que cobran protagonismo tanto en las acciones como en la

toma decisiones en nombre de la organización pero a su vez persisten las viejas estructuras, en el caso del Club, la fuerte ligazón con el Movimiento Nacional de Mujeres, en el caso del Centro de Día, las Comunidades de Base.

Lo interesante aquí es que no se construyen estructuras paralelas, sino que conviven y se moldean mutuamente, algunos actores participan en unas y otras, otros solo en alguna de ellas. Pero el crecimiento se observa en la creación de estas nuevas formas de participación, no en la incorporación de nuevos integrantes a viejas estructuras sino en la creación de nuevas formas, al decir de Giddens, la transformación de las reglas y recursos.

### **Bibliografía:**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2007) *La Implementación de las Políticas Sociales*. México, Editorial Porrúa.

GIDDENS, Anthony (1978) “Las perspectivas actuales de la teoría sociológica”. Central problems in social theory. Traducción Maria Ines Ramirez Blankenhorst.

GIDDENS, Anthony (2006) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Bs. As. Editorial Amorrortu

GIDDENS, Anthony (2007) *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Bs. As. Editorial Amorrortu.